

# **UNIVERSIDAD DEL SALVADOR**

---

**Maestría en Finanzas**

## **Sistema Previsional en Argentina**



**Tutor: Profesor Marcelo Perillo**

USAL  
UNIVERSIDAD  
DEL SALVADOR

**Gladys Sandra Soraya Pereyra**

**-2004-**

<i>Índice</i>	<i>Página</i>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>1</b>
<b>HISTORIA Y MARCO JURIDICO</b>	<b>3</b>
<b>PRESENTACIÓN</b>	<b>9</b>
<b>EVOLUCIÓN Y COMPONENTES POR RÉGIMEN</b>	<b>16</b>
<b>CARACTERÍSTICAS DE LOS AFILIADOS Y APORTANTES AL SIJP</b>	<b>22</b>
<b>EVOLUCIÓN DE LOS FONDOS DE JUBILACIONES Y PENSIONES</b>	<b>41</b>
<b>CARTERA DE INVERSIONES</b>	<b>44</b>
<b>RENTABILIDAD</b>	<b>51</b>
<b>RECAUDACIÓN</b>	<b>52</b>
<b>LA SITUACIÓN FISCAL</b>	<b>61</b>
<b>PROYECCIONES</b>	<b>66</b>
<b>COMENTARIOS FINALES</b>	<b>78</b>
<b>ABREVIATURAS</b>	<b>81</b>
<b>FUENTES DE INFORMACIÓN Y OTRAS REFERENCIAS</b>	<b>83</b>

## INTRODUCCION

Cuando mencionamos la palabra *previsión* hacemos referencia a lograr una visión previa de los acontecimientos. La incertidumbre propia del futuro nos coloca frente a riesgos tales como: invalidez, vejez y fallecimiento. Una sociedad, individualista basada en el concepto de mercado genera ciertas amenazas: pobreza, hambre y exclusión. El sistema previsional es un intento de hacer frente a estas contingencias ante una imposibilidad de producir en igual cantidad y calidad.

El Sistema de Pensiones de la Argentina es uno de los más antiguos del continente, ya que algunos de sus esquemas iniciales fueron creados hace casi un siglo. Originariamente organizado como una compleja red de esquemas independientes con capitalización total o parcial; el sistema de jubilaciones se convirtió lentamente en un esquema de reparto, administrado por un organismo gubernamental y que abarcaba a la mayor parte de la fuerza laboral con empleo formal. El proceso de envejecimiento poblacional, acompañado de la falta de planeamiento, la mala administración y los problemas en el mercado laboral –incluyendo una alta tasa de desempleo y un elevado empleo informal –, derivó en una creciente crisis que desembocó en la reforma estructural de 1993-94.

El sistema previsional argentino en 1993 sufre una importante modificación con la sanción de la Ley 24241 que establece un nuevo Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones –SIJP-, conformado por un régimen de capitalización y por un régimen de reparto, el primero basado en la capitalización individualista de los aportes mientras que el segundo se sustenta en la solidaridad intergeneracional.

El trayecto recorrido por este SIJP ha atravesado una serie de altibajos políticos, financieros y macroeconómicos. Se tratará a lo largo de este estudio observar ***cuál es la situación actual después de casi una década de su aplicación y definir el costo fiscal de este sistema.***

Se presentará la situación hasta la actualidad, su conformación, evolución y distribución. Se analizarán la utilización y destino de los aportes, comisiones y seguros. Se

mencionarán algunos estudios existentes que intentan inferir hacia dónde se conduce siguiendo las pautas vigentes y sujeto a ciertas hipótesis.

Finalmente, se pretenderá extraer algún concepto de utilidad en función al objetivo final de lograr que la clase pasiva reciba una remuneración digna ciertamente estable en valores relativos no debiendo ser el hombre la variable de ajuste de los vaivenes de los mercados ni de las administraciones gubernamentales.

En síntesis, se formularán algunas consideraciones finales en calidad de aporte y se intentará determinar el carácter deficitario del actual sistema.



## **HISTORIA Y MARCO JURÍDICO**

El sistema previsional de la Argentina está cumpliendo su primer centenario ya que en 1904, se crearon los primeros esquemas que cubrían a los empleados públicos.

Durante la mayor parte de sus primeros cincuenta años de existencia, el sistema fue expandiéndose gradualmente y, para 1940, alrededor del 7% de la fuerza laboral estaba protegida por la Seguridad Social con una amplia gama de esquemas heterogéneos. En su mayor parte, los esquemas estaban diseñados como regímenes capitalizados, pero, en muchos casos, su condición financiera a largo plazo era débil. Hacia fines de la década del 40 y durante gran parte de la del 50, el sistema se expandió rápidamente y se volvió más homogéneo; en 1958, se estableció que los beneficios equivaldrían al 82% del sueldo de los trabajadores activos que ocuparan un puesto similar, pero no se aprobó un incremento significativo de los aportes ni de la edad de jubilación. Como consecuencia, a mediados de la década del 60 las distintas cajas enfrentaron graves problemas financieros lo que llevó a la aprobación de una nueva ley que consolidó en sólo tres fondos a la mayoría de las cajas preexistentes a nivel nacional (Empleados Públicos, Autónomos y Comercio, Industria y otras actividades), aumentando la edad mínima para jubilarse a 60 años para los hombres y a 55, para las mujeres. La misma reforma incrementó las contribuciones a un total del 20% del salario (5% aporte del trabajador y 15%, del empleador), mientras que otros esquemas gestionados a nivel provincial (para empleados públicos y otras actividades independientes especiales) siguieron funcionando con resultado financiero diverso.

El nuevo diseño fue aplicado durante más de 25 años hasta que sus crecientes dificultades de financiamiento llevaron al Gobierno a iniciar la consideración de una reforma de fondo. Durante la mayor parte de la década del 80, el sistema enfrentó crecientes déficit, financiados - en parte-, por medio de la postergación ilegal de los ajustes de los beneficios según el costo de vida. Esta estrategia condujo a que se iniciara una enorme cantidad de demandas contra el gobierno que, generalmente, resultaron favorables a los jubilados. A principios de la década del 90, la necesidad de introducir una reforma se había vuelto imperiosa. El déficit del sistema nacional, que, en años anteriores, nunca había superado el 1% del PIB, aumentó a 1,7% para 1993, al tiempo que los sistemas provinciales

y otros esquemas especiales sumaron otro 2% de déficit al resultado consolidado (DGSC, 2000 y ANSES, 1995). La estrategia de evitar el aumento de los beneficios había resultado contraproducente y la deuda acumulada con los pensionados se calculaba en un 3% del PIB.

En esta coyuntura, enfrentando un grave debilitamiento del sistema en su capacidad de pagar los beneficios, una situación fiscal empeorada y una estructura institucional altamente ineficiente, el Gobierno preparó un proyecto de reforma del sistema que presentó al Congreso en 1992.

Después de un prolongado tratamiento en el Congreso, la nueva ley fue aprobada en octubre de 1993 y el nuevo sistema comenzó a operar en julio de 1994. Las principales reformas consistieron en cambios en los parámetros del sistema y en la organización institucional. Los cambios paramétricos más importantes incluían un incremento en la tasa de aportes de los empleados (del 10% al 11%), un aumento de la edad mínima para optar por la jubilación (de 5 años, a 60-65 años para mujeres y varones), un incremento en la cantidad de años de aportes necesaria para poder cobrar los beneficios de la jubilación (pasó de 20 años a 30 años) y una reducción en la tasa esperada de reemplazo (de entre 70% y 82% del promedio de los últimos tres años de trabajo a un promedio de aproximadamente 60% de los últimos 10 años de trabajo). En resumen, el ajuste se lograría a través del trabajador: se aportaría más en tiempo y cantidad y se recibiría menos en calidad de haberes. Todos estos cambios se introducirían gradualmente, implementando plenamente el primero para el 2001, el segundo, para el 2007 y el último, después de un período de transición de aproximadamente 40 años.

En cuanto a la organización institucional, el nuevo sistema se basaba en dos pilares. Un primer pilar, financiado con los aportes patronales del 16%, otorgaría un beneficio único equivalente a aproximadamente el 28% del salario promedio a aquellos que cumplieran con los requisitos de la edad mínima y la cantidad mínima de años de aportes. El segundo pilar constaba de dos esquemas y los trabajadores debían optar por uno u otro. Si querían afiliarse al nuevo esquema de reparto gestionado por el Gobierno, sus aportes personales serían utilizados para financiar un beneficio de 0,85% del ingreso de referencia (el promedio de los últimos 10 años) por año de aportes. De esta manera, para un trabajador en

edad de jubilarse con 35 años de aportes, los beneficios derivados de este pilar rondarían el 30% de su salario.

En el caso de una persona con un ingreso promedio, el beneficio total sería aproximadamente el 58% de su salario (28% proveniente del primer pilar y 30%, del segundo). El segundo esquema era un modelo con base en una cuenta individual de capitalización, en la que los individuos acumularían sus contribuciones personales (netas de costos administrativos y de seguro de invalidez y de fallecimiento) y obtendrían, al momento de jubilarse, un beneficio definido por sus contribuciones. Las simulaciones basadas en proyecciones razonables acerca de la renta acumulada indican que los beneficios de este esquema rondarían el 35% del salario, alcanzando un beneficio total del 63% del salario de un trabajador con salario promedio y alta densidad de contribuciones. En síntesis, las simulaciones indican que el sistema estaba diseñado para que los beneficios esperados de cada esquema fueran similares, considerablemente inferiores al régimen previsional vigente hasta 1994, con una pequeña ventaja (y mayor riesgo) para el sistema de capitalización. Se creó un beneficio de transición, para compensar los años de aportes previos a 1994, que se pagó a todos los trabajadores en vías de jubilarse.

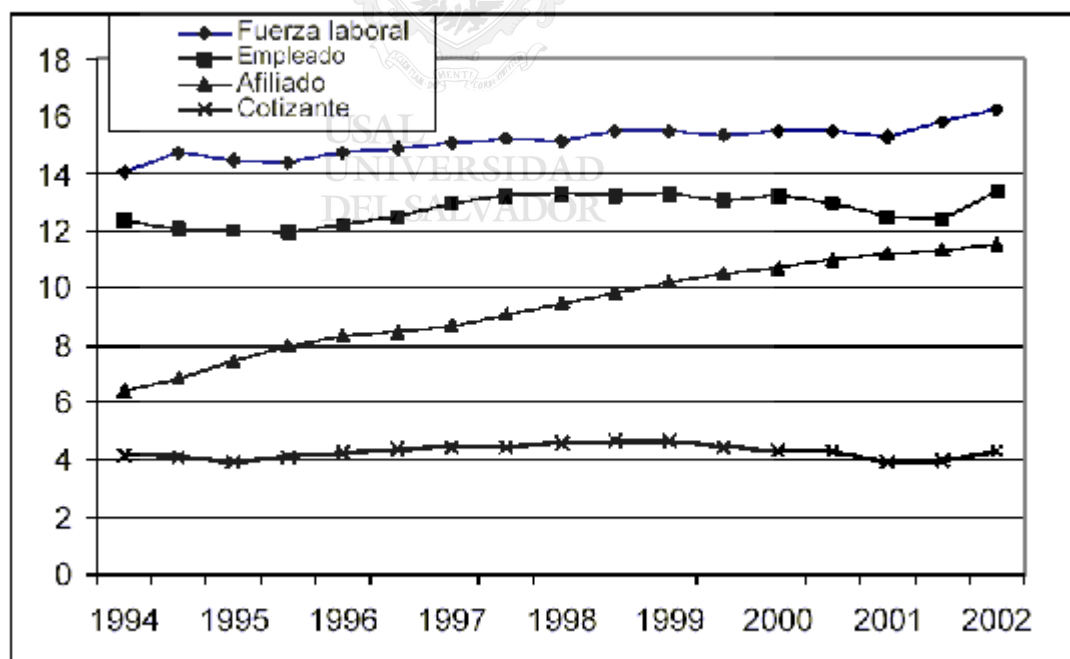
La reforma aprobada en 1993/4 fue la herramienta elegida para enfrentar la creciente crisis del sistema previsional. Los principales objetivos explicitados de estas reformas fueron fomentar la formalidad en el mercado laboral, contener el creciente costo fiscal del sistema y crear las condiciones básicas para el desarrollo firme del mercado de capitales interno.

El nuevo sistema fue muy promocionado, tanto por el Gobierno como por las nuevas compañías Administradoras de fondos de pensiones ("AFJP"). Al iniciarse la implementación, se le dio a los trabajadores activos la opción entre afiliarse al nuevo esquema de reparto o al de capitalización, siendo este último la opción por omisión. El esfuerzo realizado por las nuevas AFJP fue muy importante, ya que contrataron una fuerza de ventas de casi 30.000 personas y gastaron más de 500 millones de dólares en marketing y comisiones de ventas durante los primeros meses. Como resultado, aproximadamente 2.200.000 trabajadores optaron por una AFJP, mientras que 2.700.000 trabajadores siguieron en el esquema de reparto. Alrededor de 800.000 trabajadores, que no ejercieron la opción, fueron distribuidos aleatoriamente entre las AFJP, alcanzando así un total de

5.700.000 trabajadores afiliados al nuevo sistema. Esta cifra era relativamente baja, ya que se calculaba que la fuerza laboral rondaba los 14.000.000 de trabajadores. Incluso teniendo en cuenta a los afiliados a sistemas provinciales y especiales, la cobertura total era muy inferior al 50% de la fuerza laboral total.

Después de la primera inscripción masiva, la cantidad de afiliados a los fondos de jubilaciones y pensiones continuó creciendo, llegando a 9.100.000 hacia fines de 2002, lo que representaba un total de 11.100.000 al sumar ambos esquemas. Este crecimiento puede explicarse por las nuevas afiliaciones a las AFJP (2.400.000), pero, más importante aún, por la asignación a las mismas de 3.200.000 trabajadores que no habían manifestado una opción explícita. El incremento de la cantidad de trabajadores afiliados no se vio acompañado por un incremento similar en el número de cotizantes reales, que siguió oscilando entre 4.000.000 y 4.500.000 durante la mayor parte del período, lo que indica que la mayoría de los nuevos trabajadores contratados eran trabajadores informales con un breve período de empleo formal o eran individuos que entraban y salían de la fuerza laboral.

**Gráfico 1. Fuerza laboral: individuos afiliados al sistema de pensiones y cotizantes**  
(en millones de individuos)



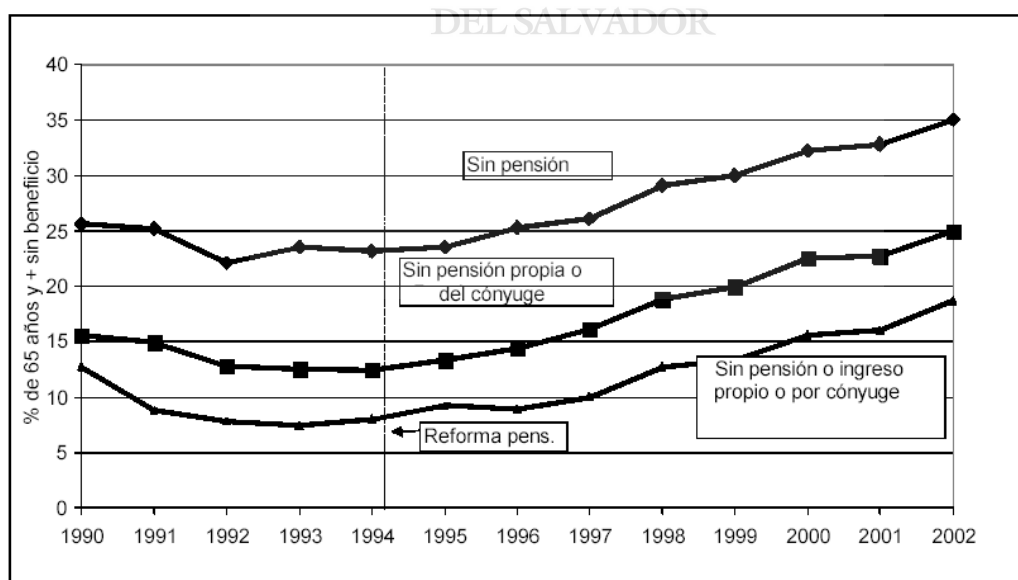
Fuente: basada en datos de la SAFJP



Aunque entre los trabajadores más jóvenes la participación en el sistema no aumentó con posterioridad a la reforma, los requisitos más estrictos para poder alcanzar el beneficio llevaron a la disminución de la cobertura entre los individuos de edad avanzada. El viejo sistema, aún teniendo graves problemas fiscales, estaba en condiciones de ofrecer una amplia cobertura a los ciudadanos de la tercera edad. Para 1993, el porcentaje de la población mayor de 65 años que no estaba cubierto por el sistema de pensiones alcanzaba el 23%, cifra que se reduce al 12,5% si se considera cubiertos a los cónyuges de jubilados. El primer índice trepó hasta casi el 35% en 2001 y este crecimiento es similar cuando consideramos el porcentaje que no cuenta con pensión propia o de sus cónyuges (de 12,5% a 25%). Un indicador relacionado, la proporción de la población que no tiene pensión ni ninguna otra fuente de ingresos, pasó del 7,4% en 1993 al 19% en 2002, un incremento dramático de la población sin ningún tipo de ingreso.

Es posible que, en las próximas décadas, continúe la caída en la cobertura y que afecte a una proporción mayor de la población. Por medio de una simulación de comportamientos, es posible calcular la tendencia a largo plazo del nivel de cobertura. El gráfico 3 muestra cómo aumentará la proporción de personas de 65 años y más que carecen de beneficios - que ya había aumentado de aproximadamente 22%, antes de la reforma, a casi 33% en 2002 -, y que va a superar el 50% para el año 2015, aún si se produce una recuperación del cumplimiento por parte de los trabajadores activos en el corto plazo.

**Gráfico 2. Población de 65 años y más que no cuenta con cobertura, 1990-2002**



Fuente: 1990-2001: Bertranou y Rofman (2002); 2002: Grushka (2002)